

## نگاهی بر سیستم عدم تمرکز اداری در ایران

محسن امامی قشلاق\*

### چکیده

به رغم برخورداری از حدود صد سال سابقه قانونگذاری در باره شوراهای محلی در راستای تمرکززدایی از امور کشور و ایجاد و تقویت واحدهای غیرمتمرکز محلی، هنوز در باره این موضوعات دچار ضعف‌ها و مشکلات اساسی هستیم. ریشه و علت این مشکلات و موانع را علاوه بر مسائل اجتماعی، سیاسی، تاریخی و اقتصادی می‌توان به‌لحاظ ابهام جایگاهی و صلاحیتی آن از بعد قانون اساسی و قوانین عادی نیز دانست.

واژه‌های کلیدی: عدم تمرکز اداری – نظارت مرکزی – واحدهای غیر متمرکز – شخصیت حقوقی.

لازم به یادآوری است که مفهوم عدم تمرکز ارتباط مستقیمی با ساختار درونی کشورها و تقسیم قدرت در میان نهادهای کشوری دارد بدین ترتیب که از نظر ساختار درونی دولت‌ها را به دو دسته یعنی دولت‌های تک ساخت یا بسیط و دولت‌های چند پارچه یا مرکب می‌توان تقسیم نمود. دولت تک ساخت یا بسیط دولتی است که دارای یک مرکز واحد عملکرد سیاسی است و قدرت سیاسی و اداری در کلیت و مجموع، توسط یک شخصیت واحد حقوقی که همان دولت مرکزی است اعمال می‌شود. (مانند ایران و فرانسه) در مقابل، دولت چندپارچه یا مرکب دولتی است که دارای چندین واحد سیاسی مختلف بوده که هر یک دارای قدرت اعمال حاکمیت بر قلمرو سیاسی خود هستند. (مانند کشورهای فدرال مثل کانادا و آلمان) و به دلیل همین اختیارات نسبتاً وسیع است که نمی‌توان مفهوم عدم تمرکز را در مورد هر یک از واحدهای سیاسی یک کشور فدرال بکار برد. چون بحث تمرکز و عدم تمرکز اداری با ساختار دولت فدرال در تعارض بوده بنابراین بحث مزبور تنها در دولت‌های تک ساخت یا یکپارچه مصداق پیدا می‌کند. البته در دولتهای فدرال در داخل هر یک از ایالات بحث تمرکز و عدم تمرکز می‌تواند مطرح باشد. خلاصه کلام آنکه مفهوم عدم تمرکز را نباید با مفاهیمی چون عدم تراکم، کفالت، وحدت انضمامی، منطقه گرایی و فدرالیسم اشتباه گرفت. به جهت حجیم نشدن نوشتار از بررسی مفاهیم مذکور با توجه به اینکه در زیرمجموعه عدم تمرکز می‌توانند مورد مطالعه و بررسی قرار بگیرند خودداری می‌نماییم.

این نوشتار از دو گفتار تشکیل شده است، گفتار اول به گزارشی از مفهوم و ویژگیهای عدم تمرکز (فنی و محلی) با ذکر رفرنس از اساتید گرانمایه پرداخته و در گفتار دوم نیز به محاسن و معایب این نظام، و در نهایت به راه حل و آنچه باید کرد تحت عنوان نتیجه پرداخته است.

## گفتار اول: تعریف اصل عدم تمرکز اداری و ویژگی های آن

### الف: تعریف و اقسام عدم تمرکز اداری

عدم تمرکز اداری نظامی است که در آن صلاحیت تصمیم گیری درباره امور به مقاماتی که کم و بیش مستقل از قوه مرکزی هستند سپرده شده و بر دو قسم است: عدم تمرکز محلی - عدم تمرکز قلی. (طباطبائی مؤتمنی، ۱۳۷۷، ص ۶۴).

#### ۱- عدم تمرکز محلی:

عدم تمرکز محلی یا سرزمینی عبارت است از اعطای استقلال و خودسامانی اداری، یعنی اعطای صلاحیت تصمیم گیری به یک ناحیه مانند ده یا شهر یا شهرستان و یا استان نسبت به اداره پاره ای از امور محلی، و هدف از آن، این است که اهالی و یا ساکنان هر محل در اداره امور محلی خود سهیم شوند و کارها بهتر اداره شود.

عدم تمرکز محلی در حقیقت نوعی مردم سالاری و شرکت دادن مردم در اداره امور محلی است؛ بدین ترتیب که قوه مرکزی به جای آنکه تمام امور شهرستان‌ها را به عهده بگیرد، اداره تمام یا بخشی از امور اداری محلی را به خود ساکنان محول می‌کند تا آنها امور مزبور را توسط شوراهایی که انتخاب می‌کنند اداره کنند. (برای آگاهی بیشتر رجوع شود به: حکومت‌های محلی و عدم تمرکز؛ تألیف دکتر ابوالقاسم طاهری، ۱۳۷۰، نشر قومس)

در این نظام، هر یک از شهرستانها، شخصیت حقوقی جدا از شخصیت حقوقی دولت دارند و بودجه، سازمان و مأموران خاص خود را دارا می‌باشند و سازمان‌ها و شوراهای محلی در تمام اموری که مطابق قانون در صلاحیت آنها گذاشته شده است حق تصمیم گیری دارند، ولی برای اینکه مقامات مزبور از حدود اختیارات خود تجاوز نکنند، دولت مرکزی نسبت به اعمال آنها نظارت می‌کند. (طباطبائی مؤتمنی، ۱۳۷۷، ص ۶۵).

باید خاطر نشان کرد که عدم تمرکز اداری، وحدت حقوقی و شکل حکومت را تغییر نمی‌دهد و آن را نباید با فدرالیسم اشتباه گرفت؛ زیرا اموری که به عهده شوراها و مقامات محلی است تنها امور اجرایی و اداری است و آنها به هیچ وجه حق مداخله در امور قضایی و یا قانون گذاری ندارند و همه از قوانین

واحد تبعیت می کنند، در صورتیکه در نظام فدرال، دولت های جزء متحده دارای مجالس مقتنه، قوه قضائیه، هیأت وزراء و قوانین مخصوص به خود می باشند. (طباطبائی مؤتمنی، ۱۳۷۷، ص ۶۵).

نوعی از عدم تمرکز اداری، منطقه گرایی است با این تفاوت که عدم تمرکز راه حلی برای تمرکز زدایی و سبک کردن بار دولت مرکزی است در صورتیکه منطقه گرایی نوعی راه حل برای مدیریت امور مناطق ناهمگون در یک کشور است بدین ترتیب که معمولاً در کشورهایی که در آنها اختلافات جغرافیایی، اقتصادی یا قومی، مذهبی و زبانی وجود دارد کوشش می شود هر منطقه به صورت خودگردان، برطبق قوانین ویژه ای که از طرف دولت مرکزی وضع می شود اداره شود و ویژگی های هر منطقه که خاص اهالی آن است حفظ می گردد. منطقه گرایی ممکن است اداری یا سیاسی باشد. در منطقه گرایی اداری، استقلال منطقه خودگردان از امور اداری فراتر نمی رود و وحدت حقوقی کشور محفوظ است، یعنی تمام کشور تابع قانون واحدی است و دولت مرکزی بر اجرای آن نظارت می کند، لکن در منطقه گرایی سیاسی، منطقه خودگردان، تشکیلات قانونگذاری محلی دارد که در چارچوب قوانین دولت مرکزی قابل اجرا است و گاهی نیز ممکن است کارگزاران اجرایی ویژه ای داشته باشد. به طور کلی اصول خودگردانی در قانون اساسی کشور، معین و تضمین می گردد. (طاهری، ۱۳۷۰، ص ۳۵).

## ۲- عدم تمرکز فنی:

عدم تمرکز فنی عبارتست از واگذاری استقلال و صلاحیت تصمیم گیری به یک مؤسسه برای اداره یک یا چند امر عمومی معین.

این قبیل مؤسسات را که از شخصیت حقوقی و آزادی عمل لازم برخوردارند، در اصطلاح ((مؤسسه عمومی)) می نامند.

اعطای استقلال به این مؤسسات، ناشی از ملاحظات فنی و یا علمی است که گاهی ایجاب می کند قوه مرکزی، اداره یا اداراتی را از تشکیلات خود منتزع سازد و برای آنها استقلال اداری و شخصیت حقوقی متمایز و جدا از خود قائل شود. منظور از این کار، این است که مؤسسات مزبور در امور و تصمیمات خود آزادی عمل داشته باشند و از جریان سیاسی و یا مداخلات ناروایی قوه مرکزی مصون بمانند. اما برای اینکه این امر به بی نظمی و هرج و مرج منجر نشود، دولت نسبت به آنها نظارت دارد؛ به عنوان مثال، با این که بعضی از مؤسسات فرهنگی مانند دانشگاهها و مدارس عالی، دارای استقلال و شخصیت حقوقی جداگانه اند و امور محول شده را بوسیله شوراهای منتخب خود اداره می کنند ولی دولت باز نسبت به آنها نظارت دارد. (طباطبائی مؤتمنی، ۱۳۷۷، ص ۶۶).

## ب: ویژگیهای عدم تمرکز اداری

عدم تمرکز محلی و فنی، هر دو ویژگی و اصول مشترکی دارند.

به طور کلی، عدم تمرکز همواره متضمن یک نوع استقلال اداری و آزادی عمل است و برای اینکه این امر تحقق پیدا کند لازم است که ناحیه یا مؤسسه ای که عدم تمرکز آن مورد نظر است امور محول شده را به طور جداگانه و مستقل اداره کند و نظارت قوه مرکزی نسبت به آن مؤسسه یا ناحیه به حدی نباشد که به آزادی عمل او لطمه بزند. برای پی بردن به این ویژگیها، به بررسی شرایط تحقق عدم تمرکز و قیمت اداری و راههای آن می پردازیم.

## ج: شرایط تحقق عدم تمرکز اداری

### ۱- داشتن شخصیت حقوقی:

استقلال و آزادی عمل یک مؤسسه مستلزم آنست که آن مؤسسه دارای حقوق و تکالیف مشخص، بودجه، اموال، سازمان و مأموران مجزا از دولت باشد این نوع تسهیلات معمولاً ناشی از عاملی است که آنرا به اصطلاح شخصیت حقوقی می نامند. (طباطبائی مؤتمنی، ۱۳۷۷، ص ۶۷).

بنا به آنچه گفته شد نخستین وسیله برای تحقق عدم تمرکز اداری، شناختن شخصیت حقوقی مؤسسه یا ناحیه

ای است که عدم تمرکز آن در نظر است و به همین جهت عدم تمرکز اداری موجب افزایش اشخاص حقوقی می شود زیرا در این نظام هر یک از نواحی و مؤسسات غیر متمرکز اشخاص حقوقی را تشکیل می دهند، در حالیکه در نظام تمرکز فقط یک شخص حقوقی وجود دارد که همان شخصیت حقوقی دولت است.

باید دانست که اعطای شخصیت حقوقی به یک واحد جغرافیایی مانند ده یا شهر یا شهرستان و یا یک سازمان این امکان را به وجود می آورد که آن واحد جغرافیایی و یا سازمان، دارای اموال و دارایی شود و معاملاتی انجام دهد و بتواند مانند یک شخص حقیقی وارد زندگی حقوقی گردد و لکن عدم تمرکز وقتی به کمال می رسد که واحد غیر متمرکز از درآمد و منابع مالی کافی برخوردار شود و بتواند به عملیات مورد نظر بپردازد.

## ۲- نظارت مرکز در سیستم عدم تمرکز اداری (قیمومت اداری)

استقلال نواحی و واحدهای غیر متمرکز مطلق نیست، بلکه دولت مرکزی نسبت به اختیارات و آزادی آنها نظارت دارد. این نظارت (در واقع احتیاط و ملاحظه) به این دلیل است که آزادی کامل واحدهای غیر متمرکز اغلب موجب هرج و مرج و تشنج می شود و چنانچه نظارتی در بین نباشد چه بسا منافع ملی فدای منافع محلی و خصوصی شود؛ زیرا اعضای شوراها و هیأت‌های مدیره مؤسسات و مقامات غیر متمرکز، که خود غالباً به ترتیب انتخاب، معین می شوند برای حفظ موقعیت خود به هر گونه اقدام و عوام فریبی ولو اینکه منافی مصالح عمومی باشد، دست می زنند.

(طباطبائی مؤتمنی، ۱۳۷۷، صص ۶۹ و ۷۰).

جلوگیری از افراط و تفریط واحدهای غیر متمرکز و ایجاد وحدت نظر در اداره کشور برای دولت یک امر ضروری و حیاتی است و در حقیقت، نظارت مزبور به منزله وثیقه و تأمین است که دولت مرکزی در مقابل آزادی واحدهای غیر متمرکز در دست دارد و مقصود از آن تأمین، اجرای قوانین و مقررات در کشور است. (طباطبائی مؤتمنی، ۱۳۷۷، ص ۷۰).

نظارتی که از طرف قوه مرکزی نسبت به واحدهای غیر متمرکز اعمال می گردد در اصطلاح (قیمومت اداری) نامیده می شود و یکی از ارکان سیستم عدم تمرکز اداری است که هیچ گونه عدم تمرکز بدون آن قابل اجرا نیست.

البته قیمومت اداری نباید به حدی باشد که به آزادی واحدهای غیر متمرکز لطمه بزند. تعیین میزان آزادی واحدها و مقامات غیر متمرکز و نظارت دولت مرکزی بر آنها، یکی از مهمترین مسائل عدم تمرکز اداری است و این فقط در صلاحیت قانون گذاری است که حدود و چگونگی آن را کاملاً تعیین کند.

به طور کلی در عدم تمرکز، آزادی اختیار، اصل، و نظارت قوه مرکزی استثناست و فقط در مواردی که قانون پیش بینی می کند، اعمال می گردد.

## ۳- راههای قیمومت یا نظارت اداری

۳-۱- نظارت قوه مرکزی نسبت به اعمال شوراها محلی و مؤسسات غیر متمرکز (اختیار اصلاح و یا ابطال آنها):

اعمال مؤسسات و مقامات غیر متمرکز که مورد نظارت مرکز قرار می گیرد، عبارت است از اعمال حقوقی یعنی اعمالی که آثار حقوقی (حق و تکلیف) بر آنها مترتب است نه اعمال مادی آنها. بعلاوه نظارتی که به وسیله مرکز بر واحدهای غیر متمرکز اعمال می شود از لحاظ قانون است نه از لحاظ مصالح و مقتضیات اداری، و این خود، یکی از موارد افتراق قیمومت اداری و نظارت سیستم تمرکز است. توضیح آنکه در تمرکز اداری، نظارت مطلق است و اعمال حقوقی ادارات هم از لحاظ قانون و هم از لحاظ مقتضیات اداری مورد نظارت مقام مافوق قرار می گیرد در حالی که در عدم تمرکز اداری، نظارت مرکز مطلق نیست و هدف نظارت دولت مرکزی فقط این است که اعمال واحدهای غیر متمرکز، مخالف قوانین و مقررات نباشد. موارد نظارت بر اعمال حقوقی مقامات مزبور، از نظر حفظ مصالح و مقتضیات اداری بسیار محدود و معدود است. (طباطبائی مؤتمنی، ۱۳۷۷، ص ۷۱).

در هر حال، چنانچه دولت مرکزی تشخیص دهد که عمل حقوقی ناشی از واحدهای غیر متمرکز، قانونی نیست (در تمام موارد) و یا برخلاف مقتضیات اداری (جز در موارد معهود) است، حق دارد نسبت به ابطال آنها اقدام کند.

نظارت قدرت مرکزی نسبت به واحدهای غیر متمرکز اشکال مختلف دارد و ممکن است مستقیم یا غیر مستقیم باشد. نظارت غیر مستقیم مانند حضور استانداران و فرمانداران قدرت مرکزی در جلسات شورا یا جلسه هیأت مدیره مؤسسه غیر متمرکز، شرکت در مذاکرات آنها، تقاضای نماینده دولت برای تشکیل جلسات فوق العاده و آگاه ساختن نماینده دولت از تصمیمات شورا یا از تصمیمات واحد غیر متمرکز، و اما نظارت مستقیم مانند موافقت قبلی و ابطال و گرفتن تصمیم به جای مقامات واحدهای غیر متمرکز است که در ذیل بیان می شود: (طباطبائی مؤتمنی، ۱۳۷۷، ص ۷۲).

### ۳-۱-۱- موافقت قبلی:

در برخی موارد، قانون، اجرای تصمیمات و اعمال واحدهای غیر متمرکز را منوط به موافقت و تصویب قبلی دولت مرکزی قرار داده است؛ به طوری که عدم تصویب دولت مرکزی در حکم وتو، یعنی عدم تنفیذ تصمیمات مزبور تلقی می شود و تا وقتی که این موافقت جلب نشده است تصمیمات واحدهای غیر متمرکز از حیث قانونی قابل اجرا نیست.

برای اینکه ترتیب مزبور به نابودی عدم تمرکز نینجامد و سازمان غیر متمرکز فلج نشود معمولاً قانون، دولت مرکزی را مکلف می کند که ظرف مدت معینی، مثلاً یک ماه، عدم موافقت خود را اعلام کند، در صورتی که مرکز در موعد مقرر نظر خود را اعلام نکرد فرض قانون بر این است که مرکز با تصمیم مقامات غیر متمرکز موافقت دارد. باید خاطر نشان کرد که موافقت مرکز با تصمیمات مقامات غیر متمرکز به هیچ وجه دلیل قانونی بودن آنها نیست و رفع مسئولیت از مقامات مزبور نمی کند.

### ۳-۱-۲- ابطال:

در برخی موارد، قانون به دولت مرکزی حق داده است که چنانچه اعمال حقوقی واحدهای غیر متمرکز را غیر قانونی تشخیص دهد، خود آنها را ابطال کند. این نوع نظارت، مؤثرتر و شدیدتر از نظارت نوع اول است؛ زیرا مرکز، به عدم موافقت با اجرای تصمیمات شوراها و مقامات غیر متمرکز اکتفا نمی کند، بلکه خود، آنها را ابطال می کند. معمولاً قانونگذار در مواردی این اختیار را به دولت مرکزی می دهد که اعمال مقامات غیر متمرکز، آشکارا برخلاف قانون اساسی و یا بر خلاف مصالح ملی باشد. (طباطبائی مؤتمنی، ۱۳۷۷، ص ۷۲).

### ۳-۱-۳- تصمیم گیری به جای واحدهای غیر متمرکز:

قانون در موارد معینی به دولت مرکزی اجازه می دهد، چنانچه مقامات غیر متمرکز از انجام اعمالی که مربوط به منافع و مصالح عمومی است، خودداری ورزند، خود به جای آنها اقدام کند.

مداخله دولت مرکزی، در صلاحیت مقامات غیر متمرکز، وسیله نظارت بسیار مؤثر و شدیدی است که حتی نظیر آن در سیستم تمرکز اداری وجود ندارد و چون نظارت مزبور، موجب محدودیت آزادی واحدهای غیر متمرکز است، قانون، موارد آن را دقیقاً تعیین و دولت را مکلف می کند که قبل از اقدام، مراتب را به صورت کتبی به واحدها و مقامات مزبور اعلام کند تا چنانچه در ظرف مدت معینی مثلاً یک ماه اقدام نشود خود مداخله کند.

## گفتار دوم: محاسن و معایب عدم تمرکز اداری

### الف: محاسن عدم تمرکز اداری

(۱) از نظر روانشناسی، عدم تمرکز اداری موافق با تمایلات بشری است و همانطور که افراد مردم مایلند در امور سیاسی و حکومتی خود شرکت کنند، علاقه دارند اداره امور اداری آنها نیز در دست خودشان باشد. افراد از اینکه حکومت مرکزی در تمام امور اداری مربوط به آنها دخالت کند، سخت

بیزارند.

۲) از نظر سیاسی، کشوری که در آن اختلافات نژادی و مذهبی و آداب و رسوم وجود دارد و یا نواحی مختلف آن از حیث شرایط جغرافیایی و اقتصادی، با یکدیگر متفاوتند، عدم تمرکز اداری بهترین سبک اداره است؛ زیرا در این شیوه هر ناحیه بر طبق نیازها و مقتضیات محلی اداره می شود و تشابه و یکنواختی امور که از نتایج سیستم تمرکز است از بین می رود.

۳) از نظر اداری و قتی، امور و منافع محلی به وسیله مقامات و مأموران محلی بهتر اداره می شود تا به وسیله مأموران مرکز؛ زیرا تجربه و بصیرت مقامات محلی که آزادانه از طرف مردم انتخاب می شوند، در امور محلی بیشتر از مأمورانی است که از مرکز تعیین و تحمیل می شوند. بعلاوه این سیستم، بهترین وسیله برای حل سریع امور اداری است؛ زیرا در این سیستم نیاز زیادی به مراجعه و مکاتبه با مرکز نیست. (طباطبائی مؤتمنی، ۱۳۷۷، ص ۷۶).

۴) به تجربه ثابت شده است که در این سیستم، حس همکاری افراد نسبت به مقامات اداری بیشتر است و دستگاه را از آن خود می دانند و از کمک به آن دریغ ندارند.

۵) این سیستم سبب می شود که وظایف مرکز سبکتر گردیده، کارها بهتر اداره شود. بالا رفتن سطح انتظارات عمومی، موجب شده وظایف و مسئولیتهای دولت سنگین تر و اداره آنها از مرکز دشوارتر شود. امروزه اداره تمام امور از مرکز کار ساده ای نیست و مقتضیات زمان، توزیع کار و تخصص بیشتر را ایجاب می کند. عدم تمرکز اداری سبب می شود امور عمومی به طور متناسب بین مرکز و شهرستانها تقسیم شود و کارها بهتر و سریعتر انجام گیرد. (طباطبائی مؤتمنی، ۱۳۷۷، ص ۷۶).

۶) شرکت دادن مردم در اداره امور محلی سبب می شود که حس ابتکار و فعالیت افراد افزایش یابد و از زینهای دخالت روز افزون دولت که موجب از بین رفتن ابتکار خصوصی است، کاسته شود.

۷) اداره امور محلی به وسیله خود اهالی سبب می شود که افراد از راه شرکت در مبارزات انتخابات محلی، بصیرت و تجربه لازم را جهت شرکت در زندگی عمومی کشور به دست آورند.

#### ب: معایب عدم تمرکز اداری

با وجود محاسنی که برای عدم تمرکز ذکر گردید، این شیوه معایبی نیز دارد؛ عدم تمرکز اغلب موجب تشنّت و نفاق و گاه عوام فریبی می شود و در نتیجه برای پیشرفت کارها و مصالح عمومی زیانبار است. بعلاوه در این شیوه، مأمورین محلی تحت نفوذ ادعای شوراها قرار می گیرند.

(طباطبائی مؤتمنی، ۱۳۷۷، ص ۷۷).

عدم تمرکز اداری در کشورهایی که از ثبات حاکمیتی برخوردار نیستند باعث تقویت افکار جدایی طلبانه و در نتیجه تزلزل نظام سیاسی خواهد شد.

به طور کلی چون عدم تمرکز از مظاهر دموکراسی است، چنانچه بتوان نارسائیهای برای دموکراسی برشمرد، در عدم تمرکز نیز همان نارسائیها وجود دارد. و با توجه به همین نارسائیهاست که در بعضی موارد، قوه مرکزی مجبور می شود برای اداره امور، اختیارات بیشتری بدهد که آنرا در اصطلاح و آگذاری اختیارات فوق العاده یا تام می نامند.

#### نتیجه

در بررسی اجمالی سیستم عدم تمرکز و محاسن و معایب آن با شرایط امروزی، ضرورت اجرای هر چه سریعتر سیستم عدم تمرکز هر چه بیشتر احساس می شود.

البته طبیعی است که اجرای هر سیستمی بدون مطالعه و در نظر گرفتن عوامل مختلف از قبیل موقعیت جغرافیایی، ملاحظات سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی امری غلط بوده و عواقب مهلکی را می تواند به

دنبال داشته باشد.

کشور ما نیز تا کنون از این ناحیه هزینه های مادی و معنوی سنگینی را متحمل شده است و مسئولان نظام نیز خود پی به صحت این مسأله برده اند. که گرایش به سوی سیستم های تک ساخت پیچیده و تفویض تدریجی اختیارات به مقامات محلی از طریق احیای نهادهایی چون شوراهای محلی نیز نوید حرکت به سوی عدم تمرکز را تقویت می نماید. در این راستا با شناسایی مشکلات و موانع موجود بر سر راه واحدهای غیر متمرکز محلی که نمونه اصلیشان شوراهای محلی می باشد می توان نظام عدم تمرکز اداری را در نظام حقوقی ایران به صورت کامل به اجرا درآورد. این موانع را اگر از بُعد حقوقی بخواهیم مورد بررسی قرار دهیم بایستی در وهله اول به قانون اساسی به عنوان سند حقوقی سیاسی بنگریم. به نظر می رسد مطلوب ترین راه برای تمرکززدایی از امور کشور و احیا و تقویت نظام عدم تمرکز اداری واقعی در ایران، تفکیک بین امور ملی و محلی در قانون اساسی و سپردن حداقل برخی از امور محلی به نهادها و مقامات محلی است. برای مثال قانون اساسی می توانست تصمیم گیری در باره امور آب، برق، گاز و تلفن منطقه ای، راه ها و جاده های محلی و موارد مشابه آن را مستقیم یا غیر مستقیم و بوسیله مجلس شورای اسلامی به شوراها واگذار کند. اما بر خلاف این، اصل یکصدم قانون اساسی، فقط نظارت بر امور یاد شده را به شوراها سپرده است یعنی به شوراها بیشتر صلاحیت نظارتی قائل شده است تا تصمیم گیری.

از طرفی مجلس شورای اسلامی می توانست و می تواند با اجرایی کردن اصل یکصدم قانون اساسی به نحوی که میان امور روزمره کشوری و نهاد شوراهای اسلامی محلی علقه حقوقی ایجاد کند، به گونه ای که بدون وجود نظارت شورا، انجام امور محلی با موانع حقوقی مواجه بوده طوری که بتوان علیه اقدامات دولت در آن موارد از دیوان عدالت اداری درخواست رسیدگی کرد. آنچه بیان شد گزارشی بود از اصلی ترین مواردی که واحدهای غیرمتمرکز محلی از نظر حقوقی از آن رنج می برند.

الف) کتب فارسی:

- ۱- ابوالحمد، عبدالحمید، ۱۳۵۳، حقوق اداری ایران، جلد اول، تهران، انتشارات دانشگاه تهران.
- ۲- انصاری، ولی الله، ۱۳۸۶، کلیات حقوق اداری، چاپ هفتم، تهران، نشر میزان.
- ۳- سنجابی، کریم، ۱۳۳۴، حقوق اداری ایران، چاپ سوم، تهران، انتشارات مهر آیین.
- ۴- شهیدی، حسین، ۱۳۶۵، چهار سو و نگرشی کوتاه بر تاریخ و جغرافیای تاریخی، چاپ اول، تهران، انتشارات امیر کبیر.
- ۵- صادقیپور، ابوالفضل، ۱۳۷۰، نظریه تمرکز و عدم تمرکز، شماره دوم، تهران، مجله مدیریت امروز.
- ۶- طاهری، ابوالقاسم، حکومت‌های محلی و عدم تمرکز، نشر قومس.
- ۷- طباطبائی مؤتمنی، منوچهر، ۱۳۷۷، حقوق اداری، چاپ چهارم، تهران، انتشارات سمت.
- ۸- طباطبائی مؤتمنی، منوچهر، ۱۳۴۸، حقوق اداری، چاپ اول، تهران، انتشارات دانشگاه تهران.
- ۹- عالم، عبدالرحمن، ۱۳۷۳، بنیادهای علم سیاست، تهران، نشر نی.
- ۱۰- قاضی، ابوالفضل، ۱۳۸۳، حقوق اساسی و نهادهای سیاسی، چاپ یازدهم، تهران، نشر میزان.
- ۱۱- مشکور، محمد جواد، ۱۳۷۲، تاریخ زمین، تهران، انتشارات اشراقی.
- ۱۲- موسی زاده، رضا، ۱۳۸۲، حقوق اداری، چاپ پنجم، تهران، نشر میزان.
- ۱۳- میراحمدی، مریم، ۱۳۶۸، نظام حکومت در دوران اسلامی از صدر اسلام تا عصر مغول، چاپ چهارم، تهران، انتشارات مؤسسه مطالعات و تحقیقات فرهنگی.
- ۱۴- نبوی، مصطفی، ۱۳۵۲، تمرکز و عدم تمرکز اداری و سیاسی در ایران، چاپ سوم، تهران، سازمان چاپ خواجه.
- ۱۵- هاشمی، سید محمد، ۱۳۷۴، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد دوم، قم، انتشارات مجتمع آموزش عالی قم.

ب) قوانین و مقررات:

- ۱- قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران بازنگری شده در سال ۱۳۶۸.
- ۲- قانون اساسی مشروطه و متمم آن.